

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

592. mál

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd og utanríkismálanefnd Alþingis
Sendandi: Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Dagsetning: 06.02.2014
Málsnúmer: UMH14010041
Bréfalykill: 0012

Efni: Yfirvofandi breytingar á viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hvað varðar flugstarfsemi og tillaga að bráðabirgðaákvæði að því tilefni við lög nr. 70/1012 um loftslagsmál.

Minnisblað til umhverfis- og samgöngunefndar og
utanríkismálanefndar

1. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og losun frá flugstarfsemi.

Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hefur verið starfrækt innan ESB frá árinu 2005. Viðskiptakerfið er meginstjórn tæki ESB á sviði loftslagsmála og er ætlað að mynda hagrænan hvata til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í sambandinu. Tilskipun nr. 2003/87/EB um að koma á fót kerfi með viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan bandalagsins (ETS tilskipunin) var tekin upp í EES-samninginn árið 2007 og hafa þau aðildarríki Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) sem eru aðilar að EES-samningnum Ísland, Noregur og Liechtenstein verið þátttakendur í viðskiptakerfinu frá árinu 2008. Ísland hóf virka þátttöku í kerfinu þann 1. janúar 2012 en frá og með þeim degi var flugstarfsemi felld undir það. Fram að því hafði þátttaka Íslands í viðskiptakerfinu takmarkast við upplýsinga- og skýrsluskil til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Flugrekendur í umsjón Íslands samkvæmt viðskiptakerfinu eru um 300 talsins og eru flestir þeirra litlir aðilar sem koma frá Evrópu og Bandaríkjunum. Viðskiptakerfið eins og það var upphaflega sett upp felur í sér að flugrekendum sem fara um flugvelli innan EES ber að standa skil á losunarheimildum í samræmi við losun sína á leiðinni. Þetta átti við um allt flug innan EES en einnig flug frá flugvelli innan EES til flugvallar utan EES og öfugt.

Ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 377/2013/EB (sk. „Stop the clock“ ákvörðun) tók gildi í apríl 2013 og var innleidd með bráðabirgðaákvæði í loftslagslög. Ákvörðunin gildir einvörðungu um losun frá flugi árið 2012 og veitir tímabundna undanþágu frá tilskipun 2003/87/EB. Ákvörðunin fól í sér að engum þvingunarúrræðum skyldi beitt gagnvart flugrekendum vegna ákvæða um skil á losunarheimildum og ákvæða um vöktun og skýrslugjöf vegna losunar frá flugstarfsemi sem fól í sér flugtak eða lendingu í ríki utan EES frá/til ríkis innan EES. Tilgangurinn með ákvörðuninni var að liðka fyrir samningaviðræðum á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um hnattræna nálgun á losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi, en fyrir lá að Alþjóðaflugmálastofnunin myndi taka það efni fyrir á 38. aðildarríkjafundi stofnunarinnar, sem haldinn var 24. september – 4. október 2013. Niðurstaða þess fundar var sú að aðildarríkin ályktuðu að á næsta aðildarríkjafundi sem haldinn yrði árið 2016 yrði lagður fram til samþykktar, samningur um hnattrænt markaðstengt fyrirkomulag til að draga úr losun frá flugstarfsemi (e.

global market based measure: MBM). Gert er ráð fyrir að sá alþjóðasamningur muni ganga í gildi árið 2020.

2. Tillaga að breytingu á ETS tilskipuninni

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins ákvað, í kjölfar ályktunar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, að leggja sitt af mörkum til þess að stuðla að því að samningur um árangursrikt hnattrænt fyrirkomulag (MBM) myndi nást og lagði í framhaldi til breytingu á tilskipun nr. 2003/87/EB sem ætlað er að taka við af ákvörðun nr. 377/2013/EB. Tillaga framkvæmdastjórnarinnar er í stórum dráttum eftirfarandi:

- Tilskipunin mun áfram gilda um allt flug á milli flugvalla á Evrópska efnahagssvæðinu.
- Flug á milli ríkja á EES-svæðinu og þróunarríkja sem losa minna en 1% af hnattrænni losun eru undanskilin. Þetta undanskilur flugleiðir til um 80 ríkja.
- Taka á upp sk. lofthelgisnálgun (European Regional Airspace (ERA) sjá mynd í viðauka) en í því felst að frá árinu 2014, gildir tilskipunin um losun frá flugi til og frá þriðju ríkjum út að þeirri línu sem markar 12 sjómílu út frá ysta odda strandlengju EES ríkis.
- Til að einfalda framkvæmd og stjórnsýslulega byrði aðildarríkja sem og smárra flugrekenda er gert ráð fyrir að smáir aðilar sem ekki eru í atvinnuflugrekstri séu undanskildir kerfinu ef þeir losa minna en 1000 tonn af CO₂ árlega.

Framkvæmdastjórn ESB hefur lýst því yfir að umhverfislegur ávinningur af breytingartillögunni verði tvenns konar: Í fyrsta lagi gefi tillagan samningaviðræðum um hnattrænt markaðstengt fyrirkomulag drifkraft en það fyrirkomulag eigi eftir að ná yfir alla losun frá alþjóðlegu flugi frá 2020. Í öðru lagi muni áfram nást árangur hvað losun varðar í gegnum viðskiptakerfið en spár gera ráð fyrir því að losun CO₂ muni dragast saman um 250 milljón tonn af CO₂ á tímabilinu frá 2013 – 2020.

3. Staða tillögu framkvæmdastjórnarinnar

Framangreind tillaga framkvæmdastjórnarinnar hefur verið til meðferðar hjá Evrópuþinginu síðustu mánuði og þann 30. janúar sl. var hún afgreidd frá umhverfisnefnd þingsins með nokkrum breytingum. 11. mars nk. mun fullskipað þing (e. indicative plenary sitting) taka ákvörðun um tillöguna. Því næst þarf ráðið að taka afstöðu til hennar og samþykkja eða vísa henni aftur til þingsins. Gert er ráð fyrir að samkomulag náist á milli þings og ráðs fyrir lok apríl til að koma í veg fyrir þá réttaróvissu sem annars myndi skapast þegar „stop the clock“ ákvörðunin rennur út. Övissa ríkir um mörg atriði í tillögu framkvæmdastjórnarinnar en þó virðist óumdeilt að skylda til að skila skýrslum og losunarheimildum fyrir árið 2013 verður færð til ársins 2015.

4. Tillaga UAR

Í ljósi þess að mikil óvissa ríkir um afdrif tillögu framkvæmdastjórnarinnar telur ráðuneytið að öruggast sé að setja nýtt bráðabirgðaákvæði í loftslagslög nr. 70/2012 til að fresta skyldu flugrekenda til skýrsluskila og skila á heimildum til ársins 2015. Taka þarf ákvörðun um slíkt bráðabirgðaákvæði sem fyrst því eldra bráðabirgðaákvæði nær ekki til skyldna flugrekenda til skýrsluskila 31. mars 2014 og skila á heimildum 30. apríl 2014. Í ljósi þess hversu tímafrekt er að vinna frumvarp með tilheyrandi samræmingaryfirlestri, kostnaðarmati og prófarkarlestri og vegna þess að um einfalt bráðabirgðaákvæði er að ræða sem ekki hefur í för með sér kostnað fyrir ríkið eða aðra, er hér með lagt til að umhverfis- og samgöngunefnd geri tillögu um nauðsynlega breytingu á lögnum í formi bráðabirgðaákvæðis, sjá meðfylgjandi tillögu.

Um leið og endanleg niðurstaða varðandi tillögu framkvæmdastjórnar ESB um breytingu á ETS tilskipuninni liggur fyrir mun ráðuneytið vinna frumvarp til breytinga á lögum nr. 70/2012 til samræmis. Stefnt er að því að slíkt frumvarp verði tilbúið til framlagningar á Alþingi í upphafi haustþings 2014.

5. Samantekt

Lagt er til að sett verði bráðabirgðaákvæði í loftslagslög nr. 70/2012 um að skylda flugrekenda til að skila skýrslu og losunarheimildum fyrir árið 2013 frestist um eitt ár, í ljósi fyrirbyggjandi ákvörðunar ESB þess efnis. Þetta ákvæði hefur engan kostnað í för með sér fyrir ríkið eða aðra, en tryggir að ekki er í íslenskum lögum skylda flugrekenda og Umhverfisstofnunar um að skila upplýsingum og vinna úr þeim fyrr en þarf.

Tillaga að bráðabirgðaákvæði:

Lög um loftslagsmál, nr. 70/2012

Ákvæði til bráðabirgða

Skylda flugrekenda til að skila skýrslu fyrir árið 2013 skv. ákvæði 21. gr. og skylda flugrekenda til að standa skil á losunarheimildum skv. 17. gr. vegna losunar árið 2013 frestast um eitt ár til 31. mars 2015 annars vegar og 30. apríl 2015 hins vegar. Ekki verður breyting á skyldu flugrekenda til að vakta losun sína skv. 21. gr.

Viðauki

Coverage of flights between aerodromes in the EEA and aerodromes in third countries

